OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER
CANADA
BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Fiche d'information

Les perspectives économiques et financières du Budget 2009 – enjeux principaux

Ottawa, Canada
Le 5 février 2009
www.parl.gc.ca/pbo-dpb

La *Loi fédérale sur la responsabilité* confère au directeur parlementaire du budget (DPB) le mandat de fournir au Sénat et à la Chambre des communes des analyses indépendantes sur la situation financière du pays, les prévisions budgétaires du gouvernement et les tendances de l'économie nationale.

Conformément à ce mandat, cette fiche d'information porte sur certaines des questions essentielles touchant le Budget 2009 du gouvernement du Canada :

- *Les hypothèses économiques qu'on a présentées au Parlement constituent-elles un fondement raisonnable des projections financières et a-t-on correctement caractérisé les risques économiques?*

- *Les projections financières axées sur le statu quo qu'on a présentées au Parlement constituent-elles un fondement raisonnable à la planification et a-t-on correctement caractérisé les risques financiers? A-t-on correctement mesuré l'ampleur des mesures de stimulation?*

- *À quoi ressemble le solde budgétaire structurel du gouvernement compte tenu des mesures qu'on a adoptées dans le Budget 2009?*

- *A-t-on correctement caractérisé les risques financiers et les risques associés à la mise en œuvre des mesures proposées dans le Budget 2009?*

Préparé par : Ram Mathilakath, Chris Matier et Brad Recker*

* Cette note résulte également de la contribution importante de nos collègues, soit Mostafa Askari, Sahir Khan, Kevin Page, Roger Soler, Stephen Tapp, Sheryl Urie et Peter Weltman.

Cette note a pour but de présenter aux comités parlementaires et aux parlementaires un survol des principales questions découlant du Budget 2009; d'identifier les domaines pouvant faire l'objet d'une enquête additionnelle, ainsi que certains sujets de recherche qui entreront dans le cadre du plan de travail du DPB. En général, les prévisions financières et économiques manquent de précision en plus d'être empreintes de risques. Les idées exprimées par le DPB reposent sur ses propres hypothèses, ses analyses et son jugement afin de présenter ainsi un point de vue indépendant du budget, de son impact et de sa mise en œuvre. L'objectif de l'analyse consiste à présenter le caractère raisonnable des hypothèses, des propositions et des affirmations du gouvernement, ainsi qu'un cadre additionnel d'examen du budget par les parlementaires.

Principaux points

- De façon générale, les hypothèses économiques contenues dans le Budget 2009 et axées sur les perspectives du secteur privé semblent raisonnables. Cependant, l'ajustement en fonction du risque à court terme peut ne pas convenir aux fins de la planification budgétaire à moyen terme. De plus, les hypothèses servant de base aux prévisions à moyen terme concernant les profits des sociétés et, par conséquent, l'impôt sur le revenu des sociétés, semblent optimistes.
    - Les perspectives économiques présentées dans le Budget 2009 impliquent que le repli économique puisse être plus prononcé que ce qu'on a connu au cours des deux dernières récessions en ce qui concerne la production cumulative non réalisée.
    - Dans une grande mesure, l'ajustement à la baisse du risque au niveau du PIB nominal qu'a réalisé le gouvernement influence uniquement le court terme, ce qui laisse le PIB nominal essentiellement inchangé vers la fin de la période de projection. Ceci étant dit, le gouvernement n'a effectué aucune analyse complémentaire des risques vers la fin de la période de projection, ce qui augmenterait ainsi le risque de réalisation du solde budgétaire prévu à moyen terme.
    - L'expérience des récessions passées nous porterait à croire que les profits des sociétés par rapport au PIB nominal connaîtraient au départ une chute plus prononcée pour demeurer ainsi pendant un certain temps bien en-deçà des niveaux d'avant la récession.

- Le DPB considère, partiellement en raison du risque économique et du traitement qu'on réserve à ce risque dans le Budget 2009, qu'il y a un risque à la baisse des soldes budgétaires projetés du gouvernement vers la fin de la période de projection et, par conséquent, qu'il y a un risque que le solde budgétaire du gouvernement ne redevienne pas excédentaire d'ici 2013-14.
    - En plus des risques économiques, le retour à une situation légèrement excédentaire dépend de la reprise rapide des recettes fiscales, ainsi que de la mise en œuvre efficace des mesures de contraction prévues – en sus de la 'temporisation' des mesures temporaires évoquées dans le Budget 2009.

  - En vertu du processus d'évolution financière, le gouvernement haussera le taux des primes d'assurance-emploi (AE), alors que l'économie restera bien en-deçà des estimations relatives à sa capacité potentielle.
  - Le processus d'évolution financière de notre gouvernement comporte à peine moins de 8 milliards de dollars d'épargne publique et de gains résultant de la vente de biens.

- Le DPB estime que les mesures de stimulation du gouvernement qu'on retrouve dans le Budget 2009 et qui s'élèvent à 39,9 milliards de dollars, comme une estimation maximale ou 'brute' (c'est-à-dire par rapport aux coupures actuelles ou prévues dans la loi et qu'on a récemment adoptées au niveau des dépenses).
  - En s'ajustant à ces mesures de contraction et en maintenant les taux actuels des primes d'AE pour 2009 et 2010, le DPB estime que les mesures de stimulation 'nettes' seraient 20 % inférieures (à 31,8 milliards de dollars) à ce qu'on présente dans le Budget 2009 par rapport à 2009-10 et 2010-11.
  - De plus, une part importante – jusqu'à 25 % – des mesures de stimulation du gouvernement (totalisant 39,9 milliards de dollars) semble conditionnel sur les contributions de la part des autres paliers de gouvernement.

- L'excédent structurel a diminué au cours de la période de 2009-10 à 2012-13 en passant d'un montant annuel moyen de 5 milliards de dollars (d'après l'estimation du DPB suivant l'Énoncé économique et financier de 2008) à tout juste en-deçà de 1 milliard de dollars en moyenne, ce qui est attribuable en grande partie aux mesures permanentes touchant l'impôt sur le revenu des particuliers qu'on a adoptées dans le Budget 2009. On prévoit ainsi que l'excédent structurel atteindra les 5 milliards de dollars en 2013-14, alors que les réductions du taux d'impôt sur les sociétés prendront fin en 2012-13 et que la croissance annuelle des dépenses prévues consacrées aux programmes demeurera aux alentours de 4 %.
  - Il serait utile que le ministère des Finances publie ses hypothèses et ses projections détaillées contenues dans le Budget 2009 concernant les éléments du PIB attribuables aux revenus, les taux d'imposition réels, les estimations de la production potentielle et les estimations des soldes budgétaires structurels et cycliques afin d'aider ainsi les parlementaires et les Canadiens à mieux comprendre la situation financière sous-jacente du gouvernement au cours des années à venir.

- L'impact des mesures de stimulation sur la reprise économique dépend de la capacité du gouvernement de procéder avec succès à la mise en œuvre de nouvelles mesures budgétaires. Par conséquent, la mise en œuvre opérationnelle des mesures proposées dans le budget devra faire l'objet d'une étroite surveillance.
  - Le DPB a entrepris d'évaluer la nature ciblée, opportune et temporaire de chacune des mesures qu'on propose dans le Budget 2009. Ce rapport sera publié au cours des semaines à venir.

- En plus de cette évaluation initiale, et ce, conformément au mandat en matière de surveillance budgétaire, le DPB est prêt à contribuer à l'élaboration d'un cadre de responsabilisation basé sur les pratiques exemplaires de l'OCDE afin de permettre ainsi aux parlementaires d'assurer une surveillance efficace de l'exécution du budget.

1. Perspectives et risques économiques

Les hypothèses économiques qu'on a présentées au Parlement représentent-elles un fondement raisonnable pour les projections financières et a-t-on correctement caractérisé les risques économiques?

De façon générale, les hypothèses économiques contenues dans le Budget 2009 et axées sur les perspectives moyennes du secteur privé semblent raisonnables. Cependant, l'ajustement en fonction du risque peut se révéler inadéquat pour la planification fiscale à moyen terme. De plus, les hypothèses servant de base aux prévisions budgétaires des profits des sociétés à moyen terme peuvent être trop optimistes.

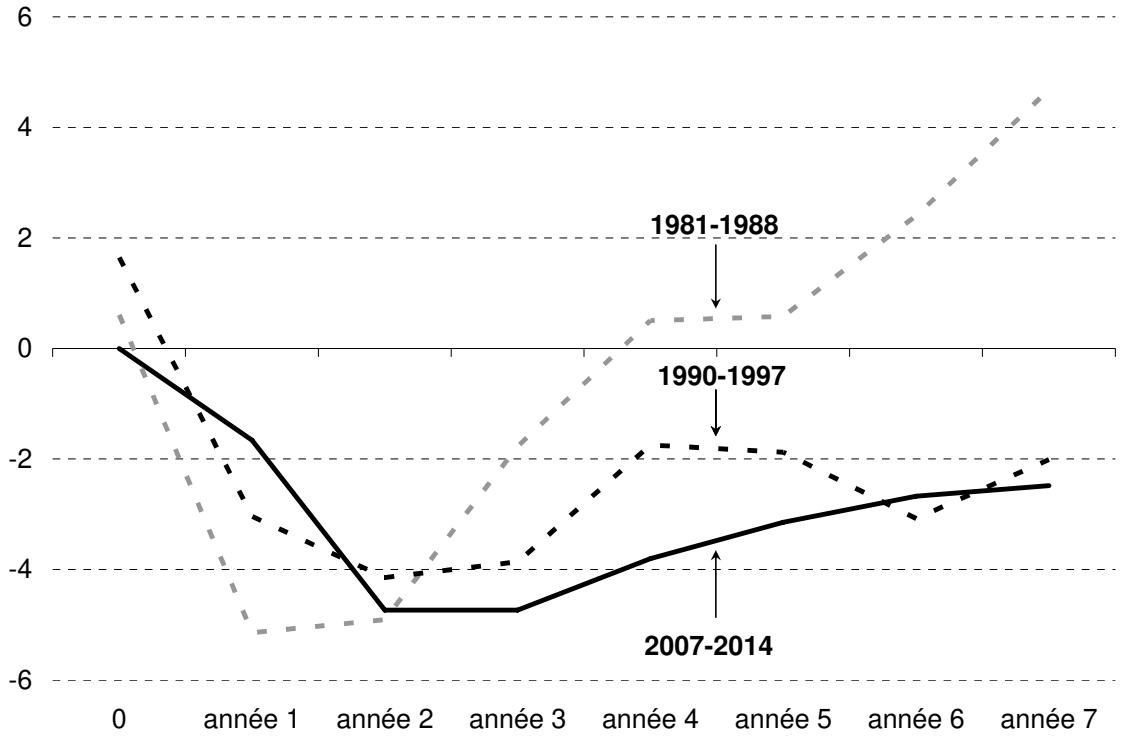
Les prévisions moyennes du PIB du secteur privé qu'on retrouve dans le Budget 2009 sont très comparables aux prévisions que le DPB a évoquées en janvier dans son scénario moyen pour la période allant jusqu'en 2011 et celles-ci sont quelque peu inférieures par rapport à 2012-2014.[1]

Le repli prévu (avant la mise en œuvre des mesures contenues dans le Budget 2009) – lorsqu'on le compare à la production potentielle estimée de l'économie, soit l'écart de production – est plus prononcé qu'au cours des deux dernières récessions en termes de production cumulative non réalisée (voir la figure 1 ci-dessous).[2] Dans le Budget 2009, cependant, on qualifie ce repli projeté de 'plus modéré qu'au cours des deux dernières récessions au Canada' si l'on se base sur les taux de croissance trimestrielle du PIB réel d'une année à l'autre, ce qui ne tient pas compte du rendement de l'économie par rapport à sa capacité.

[1] Voir la fiche d'information prébudgétaire du DPB à l'adresse http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/Breffage_prébudgétaire.pdf.

[2] À la figure 1, on prévoit l'écart de production au cours de la période de 2008-14 en faisant appel à la croissance prévue du PIB réel au tableau 2.1 dans le Budget 2009 et en prenant pour acquis une croissance du PIB potentiel de l'ordre de 2,4% par année. Les estimations de l'écart de production en 2007 et au cours des récessions passées ont été réalisées par le ministère des Finances du Canada. Pour plus de détails, veuillez consulter le site à l'adresse http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/CABB%20-%20F.pdf. De plus, conformément à notre analyse prébudgetaire, nous prenons pour acquis que les prévisions moyennes du secteur privé ne reflètent pas l'impact des mesures de stimulation anticipées qu'on retrouve dans le Budget 2009. Cependant, si on a tenu compte de ces incitatifs, le repli économique projeté avant l'inclusion des mesures contenues dans le budget 2009 serait encore plus prononcé.

Figure 1 : Écart de production projeté et périodes de récession passées (% du PIB potentiel)



Sources : Ministère des Finances du Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget

Cependant, les perspectives d'un PIB nominal basées sur les prévisions moyennes du secteur privé contenues dans le Budget 2009 sont légèrement plus élevées pendant toute la période de projection comparativement au scénario moyen du DPB (presque 17 milliards de dollars de plus en moyenne pour 2009-10 et 13 milliards de dollars de plus en moyenne pour la période de 2011-14) en raison des prévisions relatives à un taux d'inflation plus élevé du PIB.

Le DPB et le gouvernement considèrent que les risques entourant leurs perspectives présentent une tendance à la baisse. De plus, le gouvernement a jugé approprié d'ajuster à la baisse les prévisions du PIB nominal pour le secteur privé dans les hypothèses utilisées pour la planification budgétaire. Cependant, cet ajustement à la baisse du gouvernement n'a, dans la plupart des cas, qu'une influence à court terme (2009-11), de sorte que le PIB nominal demeure essentiellement inchangé vers la fin de la période. Par conséquent, le gouvernement n'a procédé essentiellement à aucun ajustement pour tenir compte des risques au cours des dernières années de la période de projection.

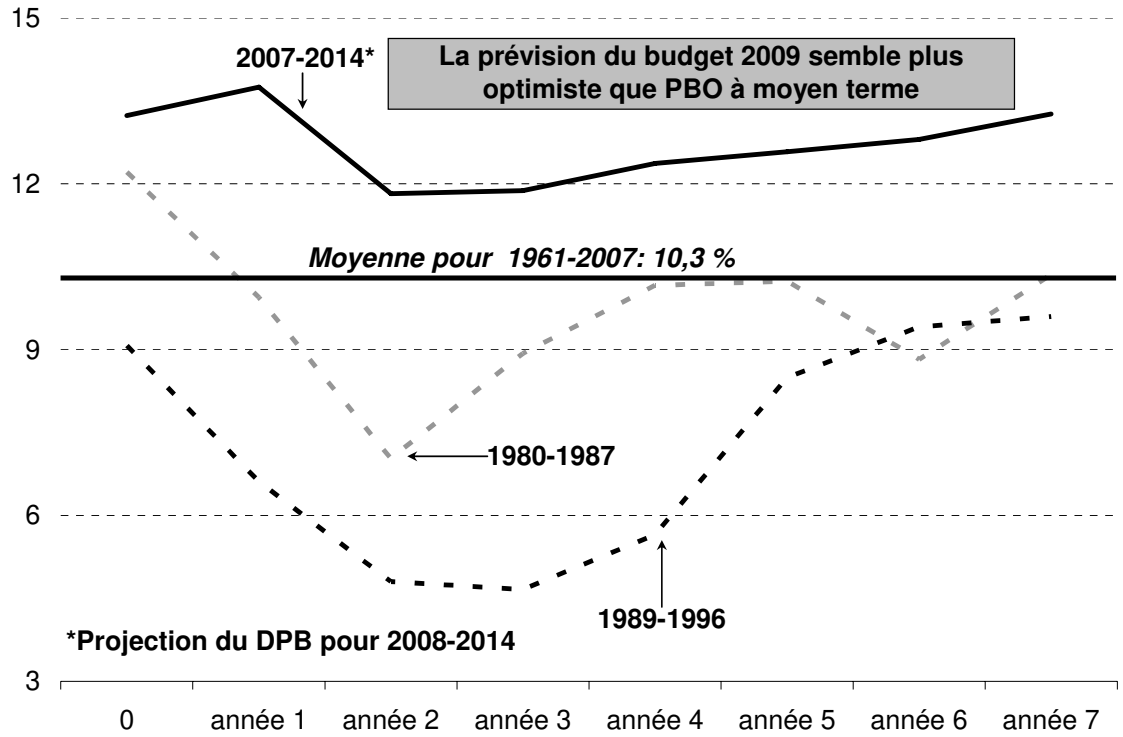
Une autre façon de traiter le risque pourrait consister à faire appel à un PIB nominal toujours inférieur aux prévisions moyennes du secteur privé. Cette façon de faire reflèterait plus fidèlement la possibilité d'un repli (en particulier si l'on tient compte de sa nature mondiale et financière[3]) plus

[3] Dans la recherche qu'ils ont réalisée récemment, Clasesens et al du FMI (*What Happens During Recession, Crunches and Busts?* (2008, WP/08/274)) et les économistes universitaires Reinhart et Rogoff (*The Aftermath of*

prononcé ou plus prolongé que ce que prévoient les prévisionnistes du secteur privé et/ou d'une amélioration possiblement moins prononcée du prix des produits de base. Le DPB a illustré ce risque en faisant appel aux prévisions les moins élevées du secteur privé, ce qui nous a donné un PIB nominal constamment plus faible sur tout l'horizon des projections lorsqu'on le compare aux prévisions moyennes du secteur privé. Le DPB croit qu'un ajustement plus adéquat pour tenir compte du risque entourant les prévisions du PIB nominal du secteur privé aurait constitué un ajustement à la baisse plus important des prévisions du secteur privé vers la fin de la période.

De plus, d'après l'expérience acquise lors des récessions passées, les profits des sociétés vers la fin de la période pourraient également courir un risque de perte comparativement aux prévisions budgétaires. À la figure 2, on compare les projections des profits des sociétés selon le DPB (d'après son scénario moyen de janvier 2009) aux récessions de 1981 et 1990. Comme il en fait mention dans son exposé prébudgétaire, le DPB a qualifié cette hypothèse de 'relativement optimiste'. En effet, la part des profits des sociétés qu'on retrouve dans les projections du DPB retourne à son sommet historique de 13,2 % enregistré au cours de la période de 1961 à 2007, et ce, avant la fin de l'horizon de planification.

Figure 2 : Profits des sociétés par rapport au PIB nominal (en pourcentage)



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

Financial Crisis (2008)) analysent les éléments probants d'un pays à l'autre et constatent que les récessions touchant les finances, le crédit et le logement ont tendance à être plus longue et plus prononcées.

Cependant, l'expérience des récessions passées nous porterait à croire que les profits des sociétés par rapport au PIB nominal connaîtraient au départ une chute plus prononcée pour demeurer ensuite pendant un certain temps bien en-deçà des niveaux d'avant la récession. De plus, la part des profits des sociétés pourrait effectivement ne pas retourner aux niveaux d'avant la récession à moyen terme pour ainsi converger plutôt vers la moyenne historique à long terme.

Alors qu'on ne retrouve dans le Budget 2009 aucune hypothèse sous-jacente au sujet des profits des sociétés, il semblerait qu'on entretient une hypothèse plus optimiste, puisque les recettes fiscales attribuables à l'impôt sur le revenu des sociétés sont considérablement plus élevées vers la fin de la période comparativement aux projections du DPB, et ce, même après avoir tenu compte des différences au niveau du PIB nominal.[4]

2. Perspectives financières et risques

Les projections financières présentées au Parlement constituent-elles un fondement raisonnable pour la planification et a-t-on correctement évalué les risques financiers?

Les projections financières à court terme en supposant le statu quo semblent raisonnables. Cependant, les projections financières à moyen terme en supposant le statu quo qu'on retrouve dans le Budget 2009 sont peut-être optimistes.

Un examen de la planification financière en supposant le statu quo révèle d'importants déficits au cours des deux premières années de la période de projection, alors que le solde budgétaire présente un faible excédent avant la dernière année de la période de projection. Le déficit cumulatif en supposant le statu quo au cours de la période de cinq ans est estimé à 35 milliards de dollars. Même si celui-ci est optimiste, il se situe dans la plage raisonnable du déficit cumulatif de 46 milliards de dollars dont on fait état dans la note documentaire du DPB ayant précédé le Budget 2009, laquelle reposait sur des hypothèses économiques comparables.

Cependant, partiellement en raison du risque économique et du traitement de ce risque dans le Budget 2009, ainsi que pour les raisons évoquées ci-dessous, le DPB considère qu'un risque de perte entoure les soldes budgétaires prévus du gouvernement vers la fin de la période de projection, de sorte qu'on risque que le solde budgétaire du gouvernement ne redevienne excédentaire d'ici 2013-14. Cependant, une amélioration plus lente du solde budgétaire ne témoignerait pas nécessairement d'un déficit structurel, puisque l'économie peut demeurer bien en-deçà de son potentiel tout au long de la période de projection.

[4] D'après le tableau 4.2 qu'on retrouve dans le budget 2009, on prévoit que les recettes inchangées attribuables à l'impôt sur le revenu des sociétés au cours de la période de 2011-12 à 2013-14 atteindront 35,7 milliards de dollars, 36,8 milliards de dollars et 39,7 milliards de dollars respectivement. Pendant cette même période, le DPB a prévu des recettes en supposant le statu quo et attribuables à l'impôt sur le revenu des sociétés de 29,8 milliards de dollars, 30,2 milliards de dollars et 32,6 milliards de dollars – soit près de 7 milliards de dollars de moins chaque année. Le PIB projeté par le DPB était légèrement plus élevé (+6 milliards de dollars) que les prévisions budgétaires ajustées en 2011, mais légèrement moins élevé en 2012 et en 2013 (-3 milliards de dollars et -7 milliards de dollars respectivement). Cela porte à croire que la part du profit des sociétés et/ou le taux réel d'impôt des sociétés servant de base aux prévisions contenues dans le Budget 2009 sont plus optimistes que les hypothèses du DPB.

Risques financiers

En plus des risques économiques qu'on décrit ci-dessus, le retour à un léger excédent dans une situation de statu quo repose sur un retour relativement rapide des recettes fiscales, ainsi que sur la mise en œuvre efficace des mesures d'austérité importantes qu'on a prévues à compter de 2011-12. Ces mesures d'austérité prévues et essentielles s'ajoutent à la 'temporisation' des incitatifs financiers à court terme qu'on a annoncées dans le Budget 2009 (et dont on parle dans la prochaine sous-section).

En ce qui concerne les recettes budgétaires, la figure 3 nous montre les recettes de l'impôt sur le revenu du gouvernement par rapport au PIB nominal indexé en fonction de l'année précédant immédiatement le début de chacune des deux dernières récessions, ainsi qu'en fonction des projections contenues dans le Budget 2009 (indexées en fonction de l'exercice 2007-08) ajustées pour tenir compte des effets de la mise en œuvre des réductions des taux d'impôt des sociétés (voir l'encadré ci-dessous).[5]

Comme on peut le voir à la figure 3 ci-dessous, la projection ajustée des recettes en supposant le statu quo selon le Budget 2009 présente, au cours des deux premières années, une chute plus rapide des recettes par rapport au PIB que ce qu'on a connu au cours des récessions passées, ce qui reflète probablement les effets des pertes importantes enregistrées sur les marchés financiers en 2008. Cependant, le creux et la reprise subséquente des recettes attribuables à l'impôt sur le revenu sont tous deux bien plus optimistes que ce qu'on a observé au cours de chacune des deux dernières récessions, lorsqu'on les ajuste pour tenir compte de l'impact des baisses du taux légal de l'impôt des sociétés présentées dans l'Énoncé économique de 2007. De plus, la récupération des recettes d'impôt sur le revenu ayant suivi la récession de 1991 a bénéficié des tranches d'imposition sur le revenu des particuliers et du montant des exemptions de base qui n'étaient pas indexées pour tenir compte de l'inflation, comme c'est le cas en vertu de l'actuel taux d'impôt sur le revenu des particuliers, ce qui permettrait d'atténuer davantage la croissance des recettes au cours de la période de récupération, si l'on compare aux données des années 1990.

[5] L'ajustement du taux général fédéral d'imposition du revenu des sociétés se calcule à partir des valeurs présentées au tableau 3.1 relatives aux impacts et d'une estimation du PIB nominal qu'on retrouve dans l'exposé économique du mois d'octobre 2007. Ce rapport (impact en fonction du PIB) s'ajoute ainsi aux recettes attribuables à l'impôt sur le revenu en fonction du PIB avant les mesures d'indexation en série jusqu'à 2007-08.

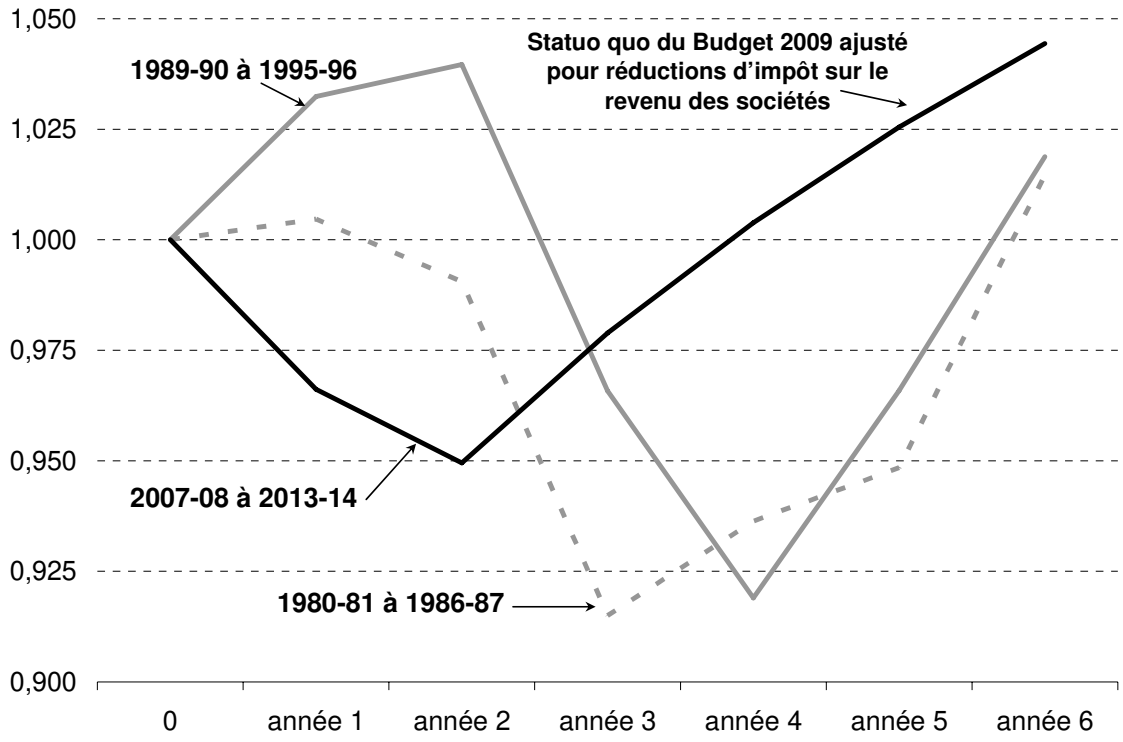
Ajustement en fonction des changements au niveau de l'impôt des sociétés

À compter du budget 2006 et plus récemment dans l'Énoncé économique de 2007, le gouvernement a procédé à des réductions considérables des taux d'imposition sur le revenu des sociétés, en abaissant ceux-ci de près de 22% (incluant la surtaxe des sociétés) en 2007 à 15% d'ici 2012. Par conséquent, il y a deux facteurs qui ont une influence sur l'impôt sur le revenu des sociétés au cours de la période de prévisions du budget 2009 : 1) la baisse des taux d'impôt sur le revenu; et 2) les fluctuations des profits des sociétés. Puisque seul ce dernier facteur nous intéresse, nous avons éliminé l'impact d'une baisse des taux d'impôt sur le revenu en faisant appel à l'estimation de la valeur de ces mesures telle qu'on l'a publiée au tableau 3.1 de l'Énoncé économique d'octobre 2007 du gouvernement. Le tableau suivant nous montre la réduction prévue des taux d'impôt des sociétés au cours de la période de projection.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux d'impôt des sociétés[1]	22,12	19,5	19,0	18,0	16,5	15,0	15,0

1. L'année 2007 comporte une surtaxe sur les sociétés de l'ordre de 1,12% qu'on a éliminée à compter de 2008.

Figure 3 : Recettes de l'impôt sur le revenu par rapport au PIB nominal (année avant la récession = 1,0)



Les statistiques financières présentées dans le Budget 2009 en supposant le statu quo comportent également des recettes substantiellement plus élevées attribuables aux primes d'assurance-emploi au cours des deux dernières années de la période de projection comparativement à l'exposé économique et financier (EEF) de 2008, alors que le programme permet de commencer à recouvrer les coûts associés aux déficits du compte attribuables à l'augmentation du taux de chômage en 2009 et en 2010, ainsi que de récupérer les coûts d'un maintien du taux des primes aux niveaux de 2009 en 2010. Par conséquent, on s'attend à ce que les recettes attribuables aux primes d'AE soient de 1,7 milliards de dollars en 2013-14 comparativement aux données de l'EEF de 2008. En résumé, les statistiques financières en supposant le statu quo reposent sur l'hypothèse selon laquelle le gouvernement augmentera les taux des primes d'assurance-emploi alors que l'économie restera bien en-deçà de sa capacité potentielle.[6]

Le tableau 1 ci-dessous nous présente les changements au niveau du programme d'assurance-emploi qu'on évoque dans le Budget 2009 comparativement à l'EEF de 2008. Comme on peut le voir dans le tableau, par rapport à l'EEF de 2008, on présume qu'on adoptera des mesures d'austérité accrues dans le programme d'assurance-emploi au cours des trois dernières années, mais tout particulièrement au cours des deux dernières années de la période de projection.

Tableau 1 : Projections du Budget 2009 concernant l'assurance-emploi par rapport à l'EEF de 2008 (G$)

	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Changement au niveau des recettes						
Attribuables aux impacts économique (comme indiqué)	0,1	0,3	1,3	0,7	1,6	1,7
Stimulants (comme indiqué)	0,0	-0,8	-1,6	0,0	0,0	0,0
Total	**0,1**	**-0,6**	**-0,4**	**0,7**	**1,6**	**1,7**
Changement au niveau des dépenses						
Attribuables aux impacts économique (comme indiqué)	0,2	0,9	1,2	0,4	0,1	-0,3
Stimulants (comme indiqué)	0,0	1,4	1,4	0,0	0,0	0,0
Total	**0,2**	**2,3**	**2,6**	**0,4**	**0,1**	**-0,3**
Total (répercussion sur le solde budgétaire)	**-0,1**	**-2,9**	**-3,0**	**0,3**	**1,5**	**2,0**

Les statistiques financières du gouvernement en supposant le statu quo continuent d'inclure moins de 8 milliards de dollars en épargne publique et en gains provenant de la vente de biens qu'il reste à déterminer et qu'on a inclus dans les projections du gouvernement concernant les examens en cours. Le Budget 2009 renferme les détails des économies qu'on a réalisées en vertu des examens stratégiques de 2008. Les économies identifiées sont passées d'un montant net d'à peine plus de 300 millions de dollars en 2009-10 à près de 500 millions de dollars (anticipé) sur une base continue à compter de 2011-12. Le tableau 2 ci-dessous nous montre le profil annuel des autres économies/recettes que le gouvernement doit identifier. Les ventes de biens et les économies qu'il reste à déterminer constituent à court terme un risque de perte importante en ce qui concerne le déficit budgétaire prévu, puisque la moitié des économies/recettes prévues doivent être identifiées et concrétisées au cours du prochain exercice financier.

[6] D'après les projections de janvier 2009 du DPB, l'hypothèse normative en ce qui concerne le programme d'assurance-emploi consistait pour le gouvernement à maintenir les taux aux niveaux de 2009 tout au long de la période de projection.

Tableau 2 : Économies et recettes attribuables aux examens prévus dans le plan financier (G$)

	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Réaffectation					
Économies prises en compte dans l'EÉF de 2008	2,3	1,9	1,6	1,1	1,1
Examens stratégiques de 2008	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5
Ce qui reste à être identifié	**2,0**	**1,5**	**1,1**	**0,6**	**0,6**
Les gains provenant de la vente d'actifs	**2,0**				
Total qui reste à être identifié	**4,0**	**1,5**	**1,1**	**0,6**	**0,6**

Mesure-t-on correctement l'ampleur des mesures de stimulation?

L'estimation des mesures de stimulation du gouvernement, qui totalisent 39,9 milliards de dollars au cours de la période de 2009-10 à 2010-11 et dont on fait état dans le Budget 2009, semble quelque peu exagérée, en raison, par exemple, de l'inclusion des impacts budgétaires (2,4 milliards de dollars) attribuables au maintien des primes d'assurance-emploi aux niveaux de 2009 en 2010, de la réaffectation de la somme de 5,4 milliards de dollars en dépenses déjà planifiées qu'on consacrera aux initiatives axées sur des mesures incitatives, ainsi que de l'inclusion d'une partie limitée du financement afin de maintenir les programmes déjà en vigueur aux niveaux actuels.

Dans les projections que le DPB a présentées en janvier 2009, l'hypothèse normative en ce qui concerne le programme d'assurance-emploi consistait pour le gouvernement à maintenir les taux de cotisations aux niveaux de 2009 tout au long de la période de projection en décidant essentiellement de ne pas augmenter les taux alors que l'économie restait bien en-deçà de sa capacité potentielle estimée. En tant que tel et par rapport à sa perspective basée sur le statu quo (et possiblement à celle des prévisionnistes du secteur privé), le DPB voit les mesures de stimulation du gouvernement d'un montant de 39,9 milliards de dollars qu'on retrouve dans le Budget 2009 comme une estimation maximale ou 'brute' (c'est-à-dire par rapport aux coupures actuelles ou prévues dans la loi et qu'on a récemment adoptées au niveau des dépenses). En procédant à des ajustements pour tenir compte de ces points, le DPB estime que la valeur 'nette' des mesures de stimulation serait d'environ 20 % inférieure à ce qu'on énonce dans le Budget 2009 par rapport à 2009-10 et à 2010-11 (voir le tableau 3). De plus, une part importante – jusqu'à 25 % – des mesures de stimulation du gouvernement (totalisant 39,9 milliards de dollars) semble reposer sur les contributions des autres paliers de gouvernement.

Tableau 3 : Estimation des mesures de stimulation du gouvernement en 2009-10 et en 2010-11 (G$)

	2009-10	2010-11	Total
Mesures de stimulation comme indiqué dans le budget 2009	**22,7**	**17,2**	**39,9**
Réductions des dépenses enregistrées depuis le budget 2008			
Implications des examens	2,3	1,9	4,2
Mesures visant à réduire les dépenses de rémunération	0,6	0,9	1,5
Total	**2,9**	**2,8**	**5,7**
Coût estimé du maintien des primes d'AE aux niveaux de 2009 en 2010	**0,8**	**1,6**	**2,4**
Total des mesures de stimulation	**19,0**	**12,8**	**31,8**

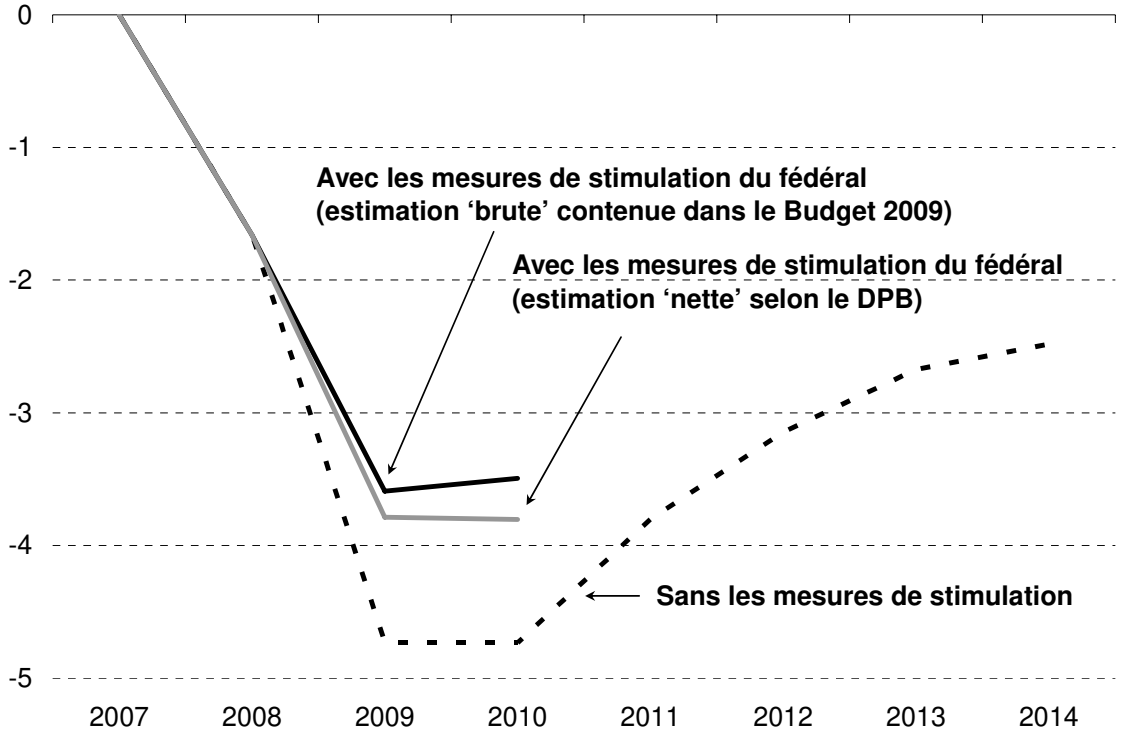
Comme le DPB l'a souligné dans une analyse précédente,[7] lorsque vient le temps d'évaluer les mesures de stimulation, il est possible de mesurer l'impact des mesures politiques d'après l'ampleur de la réduction de l'écart de production attribuable à ces mesures. La figure 4 nous montre l'impact éventuel des mesures de stimulation sur l'économie au cours de ce repli en tenant compte des estimations des impacts économiques présentées à l'annexe 1 du Budget 2009 et d'après l'évaluation 'nette' des mesures de stimulation réalisée par le DPB.[8] Si l'on se base sur les estimations des impacts économiques en 2009 et en 2010 qu'a réalisées le ministère des Finances et sur la mesure 'brute' du Budget 2009, le stimulant fédéral permettrait de réduire l'écart de production de 1,1 point de pourcentage en 2009 et de 1,2 point de pourcentage en 2010.

Selon le calcul des mesures de stimulation additionnelles qu'a réalisé le gouvernement, c'est-à-dire en tenant compte de l'effet de levier des autres paliers de gouvernement (à 11,7 milliards de dollars ou 23 % des mesures de stimulation totalisant 51,6 milliards de dollars au cours de la période de 2009-10 à 2010-11) et les estimations du ministère des Finances, les mesures de stimulation additionnelles permettraient de réduire l'écart de production de près de 0,4 point de pourcentage de plus en 2009 et de 0,5 point de pourcentage de plus en 2010. Cependant, il est important de préciser ici que les mesures de stimulation additionnelles font l'objet de contributions des autres paliers de gouvernement.

[7] http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/CABB%20-%20F.pdf.

[8] Nous avons pris pour acquis que la prévision de la croissance du PIB réel qu'on présente dans le Budget 2009 ne tient pas compte des impacts des mesures de stimulation du gouvernement. Cependant, si on intégrait ces impacts aux projections du secteur privé, l'impact des mesures de stimulation sur l'écart de production serait moindre. Nous avons également pris pour acquis que le stimulant financier en 2009 et en 2010 n'aurait aucun impact sur la production potentielle. Une production potentielle plus élevée viendrait réduire l'impact au niveau de l'écart de production.

Figure 4 : Impacts économiques potentiels du stimulant fédéral en 2009 et 2010 (% du PIB potentiel)



Ceci étant dit, l'ampleur des stimulants, en termes bruts ou nets, est considérable et son impact économique ultime, comparativement à celui qu'on décrit dans le Budget 2009, dépendra plus probablement de ce qu'on peut réaliser en termes d'investissement incitatif concret en une courte période que des facteurs évoqués précédemment. De façon plus précise, la plus grande part des stimulants sont axés sur les infrastructures en raison de leur effet multiplicateur et positif considérable sur la productivité à long terme. Par le passé, cependant, le gouvernement a connu des retards importants lorsque venait le temps de remettre les sommes destinées aux investissements prévus dans les infrastructures.[9]

3. Soldes budgétaires structurels et cycliques

À quoi ressemble le solde budgétaire structurel du gouvernement compte tenu des mesures adoptées dans le Budget 2009?

Le tableau 4 ci-dessous nous montre les estimations approximatives des soldes budgétaires structurel et cyclique du DPB qui s'est basé sur les projections financières contenues dans le Budget 2009. Nous continuons de supposer que les recettes structurelles sous-jacentes en 2007-

[9] En 2007-08, par exemple, la dernière année pour laquelle on dispose de données, près de 50% (1,1 milliard de dollars sur 2,3 milliards de dollars) du financement provenant d'ailleurs que de la taxe sur l'essence était inutilisé.

08[10] augmentent en fonction de notre croissance présumée du PIB potentiel de 2,4 % avec un taux d'inflation de 2,1 % (ce qui procure une croissance nominale de l'ordre de 4,6 %).[11] Nous procédons ensuite aux ajustements afin d'intégrer les récents changements structurels qui influencent les dépenses à partir des estimations publiées du ministère des Finances qu'on présente dans l'EEF de 2008 et dans le Budget 2009. Sur le plan des dépenses, nous conservons les prévisions relatives aux dépenses consacrées aux programmes de l'EEF 2008 qu'on présente dans le Budget 2009 en procédant à un ajustement pour tenir compte des prestations d'AE, le principal élément cyclique, en ajoutant les programmes structurels présumés (ceux qui se poursuivent jusqu'à la fin de la période de projection) et en retirant les économies proposées qu'on n'a toujours pas identifiées et qui découleront des examens des dépenses.[12] On présume que les frais de la dette publique resteront à leur niveau de 2007-08. Compte tenu de nos estimations du solde budgétaire structurel et de la projection du solde budgétaire présentée dans le Budget 2009, on détermine le solde budgétaire cyclique par la méthode résiduelle (autrement dit, le solde cyclique = le solde budgétaire – le solde structurel).

Tableau 4 : Soldes budgétaires structurels et cycliques selon le Budget 2009 (G$)

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Solde budgétaire (à l'exclusion des actifs de vente / économies attendues des examens)	+9.6	-1,1	-37,7	-31,3	-14,1	-7,9	+0,1
Solde budgétaire structurel	+9,6	+3,7	-1,7	+0,4	+1,5	+1,6	+5,0
Solde budgétaire cyclique	0,0	-4,8	-36,0	-31,7	-15,6	-9,5	-4,9

Le tableau 4 nous indique que le solde budgétaire structurel projeté est essentiellement nul au cours des quatre exercices financiers suivants. On a ainsi réduit l'excédent structurel au cours de cette période, alors que celui-ci est passé en moyenne de 5 milliards de dollars par année (d'après l'estimation du DPB suivant l'EEF) pour descendre à peine sous la barre du milliard de dollars en moyenne en raison, principalement, des mesures permanentes qu'on a adoptées dans le Budget 2009 en rapport avec l'impôt sur le revenu des particuliers. On prévoit ainsi que l'excédent structurel augmentera à 5 milliards de dollars en 2013-14, alors que les réductions du taux d'impôt sur le revenu des sociétés prendront fin en 2012-13 et que la croissance annuelle des dépenses consacrées aux programmes sous-jacents descendra à 3,7 %, soit bien en-deçà de la moyenne historique de 6,8 % par année pour la période de 2000-01 à 2007-08. Il est important de souligner que, dans une grande mesure, nous avons simplement adopté la projection des dépenses

[10] Les tableaux de référence financiers (TRF) que le ministère des Finances a publiés en septembre 2008 révèlent qu'en 2007, le solde budgétaire réel (d'après les comptes nationaux) était presqu'identique au solde budgétaire estimé de façon cyclique (tableau 45), ce qui implique que le PIB réel est égal au PIB potentiel avec un écart de production nul. Nous prenons pour acquis que d'après les comptes publics, le solde budgétaire réel équivaut au solde budgétaire structurel au cours de l'exercice financier 2007-08, de sorte que les recettes et les dépenses en 2007-08 représentent des niveaux structurels. Pour plus de détails au sujet de l'estimation des soldes budgétaires structurels d'après le DPB, veuillez consulter le site Web à l'adresse http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/CABB%20-%20F.pdf.

[11] L'hypothèse d'un taux d'inflation de 2,1% repose sur la moyenne des prévisions annuelles du taux d'inflation du PIB au cours de la période 2008-2013 dont on fait état dans l'EEF (voir le tableau 1.1 de l'EEF), ce qui est conforme à la moyenne de 2,0% par année au cours de la période 2008-14, comme on le mentionne au tableau 2.1 du Budget 2009.

[12] Ces mesures ont été exclues en raison de l'incertitude entourant leur mise en œuvre/réalisabilité.

consacrées aux programmes sous-jacents du gouvernement afin de représenter les dépenses structurelles. Par conséquent, notre projection de l'excédent structurel dépend de la croissance des dépenses qui est inférieure à 4 % en moyenne pour les quatre dernières années de la période de projection, soit bien en-deçà des taux historiques et du taux de croissance (nominal) prévu de l'économie. De plus, le retour projeté à l'excédent structurel repose évidemment sur l'assurance du gouvernement à l'effet qu'aucune des mesures incitatives prévues ne deviendra structurelle. Cependant, si certaines de ces mesures devenaient effectivement structurelles, tout le reste étant inchangé, on se retrouverait probablement avec des déficits budgétaires structurels basés sur les estimations que le DPB présente au tableau 4.

Le tableau 4 nous présente également un déficit budgétaire cyclique de 4,9 milliards de dollars en 2013-14, ce qui serait conforme à une reprise de l'économie légèrement en-deçà de son potentiel (soit un écart de production presque nul). Même si nos estimations à jour nous portent à croire que la situation budgétaire demeure en équilibre sur le plan structurel, le solde cyclique déterminé par la méthode résiduelle, dont on prévoit une amélioration rapide après 2010-11, semble être non conforme à nos estimations de la production potentielle selon lesquelles l'économie restera bien en-deçà de son potentiel après 2010. D'après la perspective présentée dans le Budget 2009 en ce qui concerne le PIB réel et les estimations de la production potentielle selon le DPB, l'économie présenterait toujours un rendement de 3,8 % à 2,7 % inférieur à sa capacité potentielle entre 2011 et 2013 respectivement, alors que l'estimation du solde cyclique effectuée selon la méthode résiduelle disparaîtrait essentiellement d'ici la fin de l'horizon prévisionnel. La projection des soldes budgétaires cycliques que le DPB a réalisée en janvier 2009 nous porte à croire à un déficit cyclique de près de 16 milliards de dollars, ce qui reflèterait ainsi plus fidèlement le rendement de l'économie par rapport à son potentiel.[13] Cependant, le solde cyclique 'disparaissant' qu'implique la projection du solde budgétaire évoquée dans le Budget 2009 pourrait correspondre à différentes explications (voir l'encadré ci-dessous).

[13] Dans la fiche d'information prébudgétaire du DPB (http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/Breffage_prébudgétaire.pdf), on prévoyait un écart de production de 2,2% en 2012, ce qui coïncidait avec le déficit cyclique de 13,3 milliards de dollars en 2012-13.

Explication du solde budgétaire 'disparaissant'

Premièrement, si le DPB a surestimé la croissance potentielle et si l'écart de production sera comblé essentiellement d'ici 2013, le solde budgétaire présenté au tableau 3 serait alors plus conforme à l'écart de production révisé. Cela impliquerait cependant une croissance plus lente de la production potentielle (de 1,9% ou environ 0,5 point de pourcentage de moins par année que l'hypothèse sur la croissance potentielle du DPB) et, d'après la méthodologie du DPB, cela impliquerait également des déficits budgétaires structurels, puisque la croissance sous-jacente des recettes serait, par conséquent, considérablement moins élevée.

Ensuite, il est possible que nous ayons sous-estimé l'ampleur de l'excédent budgétaire structurel vers la fin de la période, de sorte que nos calculs effectués d'après la méthode résiduelle donneraient lieu à des déficits cycliques plus élevés. D'après l'estimation du DPB, qui prévoit un déficit cyclique de 16 milliards de dollars en 2013-14 (ce qui correspond davantage à un écart de production de -2,7 % en 2013), cela impliquerait un excédent structurel d'environ 16 milliards de dollars en 2013-14 si l'on se base sur la projection du PIB réel qu'on retrouve dans le Budget 2009 et sur notre taux de croissance potentielle présumée de 2,4 %.

Troisièmement, il est également possible que les prévisions des recettes du solde budgétaire vers la fin de la période du Budget 2009 soient trop optimistes. Par exemple, les hypothèses relatives aux profits des sociétés ou aux autres éléments du revenu imposable du PIB vers la fin de la période ne tiennent pas totalement compte de l'impact négatif du cycle économique (autrement dit, si l'économie demeure en-deçà de sa capacité potentielle), ce qui donnera lieu à une surestimation du revenu imposable de base.

En combinant ces explications, on pourrait rapprocher nos résultats ou nous pourrions avoir négligé d'autres explications possibles. Dans tous les cas, il serait utile pour le ministère des Finances de publier les détails de son budget 2009 (en supposant le statu quo, soit les mesures prébudgétaires), ses hypothèses et les projections des éléments du PIB correspondant aux revenus, les taux d'imposition réels, les estimations de la production potentielle et les estimations des soldes budgétaires structurels et cycliques, afin d'aider ainsi les Canadiens à mieux comprendre la situation financière du gouvernement au cours des exercices financiers à venir.

4. Coûts financiers et risques entourant la mise en œuvre

A-t-on caractérisé correctement les risques financiers et les risques associés à la mise en œuvre des mesures proposées dans le Budget 2009?

Comme on l'a mentionné ci-dessus, l'impact des mesures de stimulation sur la reprise économique repose sur la capacité du gouvernement de procéder avec succès à la mise en œuvre des nouvelles mesures contenues dans le budget. L'efficacité opérationnelle des ministères concernés par la mise en œuvre des nouvelles mesures et chargés de faire en sorte que l'argent parvienne en temps opportun aux bénéficiaires constitue le facteur le plus critique lorsqu'il s'agit de déterminer l'efficacité ultime des stimulants. Par conséquent, la mise en œuvre opérationnelle des mesures budgétaires proposées devrait faire l'objet d'une étroite surveillance. Divers facteurs auront un effet sur la mise en œuvre réussie des mesures budgétaires, dont certains des facteurs d'indication essentiels énumérés ci-dessous :

1. Ampleur, nature et portée des nouvelles mesures;
2. Besoin d'ententes entre les divers paliers de gouvernement;
3. Exigences des programmes en ce qui concerne les structures administratives actuelles des ministères chargés de la mise en œuvre – par exemple, le temps nécessaire pour

embaucher de nouveaux employés, la mise en place de nouvelles politiques et procédures et de systèmes de mise en œuvre;

4. Le temps nécessaire pour assurer la conformité aux nouveaux processus, en particulier la diligence raisonnable avant que le Parlement n'approuve les crédits dans le cadre du Budget principal des dépenses et du Budget supplémentaire des dépenses.

Cadre de responsabilisation entourant la surveillance de la mise en œuvre du budget

Le FMI[14] et l'OCDE[15] ont souligné le besoin de rapports mensuels et semestriels afin de suivre la mise en œuvre du budget. Ces pratiques exemplaires ont fait ressortir le besoin d'un cadre de responsabilisation permettant la divulgation des renseignements financiers essentiels pour assurer la transparence budgétaire, ainsi que l'encadrement efficace des dépenses par le parlement.

Immédiatement après le dépôt du Budget 2009, le DPB a entrepris d'évaluer la nature ciblée, opportune et temporaire de chacune des mesures qu'on y proposait. Ce rapport sera publié sous peu. En plus de cette évaluation initiale, et ce, conformément au mandat touchant la surveillance budgétaire, le DPB est prêt à contribuer à la mise sur pied d'un cadre de responsabilisation axé sur les pratiques exemplaires de l'OCDE afin de permettre ainsi aux parlementaires d'assurer une surveillance efficace de la mise en œuvre du budget. En réalisant ce cadre, le DPB se dit prêt à élaborer un cadre de responsabilisation tenant compte de ce qui précède, ainsi que des trois piliers des pratiques exemplaires de l'OCDE dont on fait état ci-dessous :

- Les rapports budgétaires qu'on devrait préparer, y compris la surveillance de l'économie et les rapports sur le progrès réalisés au niveau de la mise en oeuvre;
- Les renseignements précis qu'on devrait divulguer;
- Les processus qui devraient être en place pour assurer leur intégrité.

Questions que les parlementaires pourront adresser aux fonctionnaires du gouvernement

Dans son breffage prébudgétaire, le DPB a soumis certaines questions à l'examen des parlementaires (voir l'annexe 1). Les parlementaires pourraient porter ces questions à l'attention des fonctionnaires du gouvernement.

---

[14] Code de bonnes pratiques sur la transparence fiscale du FMI (2007).

[15] « La relation entre la bonne gouvernance et de meilleurs résultats économiques et sociaux est de plus en plus reconnue. La transparence – le degré d'ouverture qui concerne les intentions, la formulation et la mise en œuvre de politiques suivies – est un aspect primordial d'une bonne gouvernance. Le budget est le document opérationnel le plus important dont disposent les gouvernements, car c'est là que les objectifs politiques sont rendus compatibles et traduits dans la réalité. La transparence budgétaire se définit comme le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des renseignements budgétaires. » - Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE. « Premièrement, peu de choses sont possibles sans information et sans transparence – soit une information opportune, précise et utile. Nous avons fait état de trois types d'information essentielle ci-dessus : les ébauches de budgets désagrégés; les données sur la mise en œuvre des budgets et les constatations des vérifications. L'information sur les ébauches des budgets constitue évidemment le point de départ, en particulier l'information des paliers inférieurs du ministère afin de permettre une discussion détaillée des dépenses du ministère. Ensuite, une information opportune et de qualité sur la mise en œuvre du budget est indispensable afin d'aider le parlement à améliorer la qualité et l'efficacité des dépenses » - *Legislatures and Budget Oversight: Best Practices1* - Warren Krafchik, Projet de budget international et Joachim Wehner, London School of Economics.

Annexe 1 : Questions importantes que les parlementaires devront adresser aux fonctionnaires du gouvernement[16]

- Aux É.-U., un nouvel objectif important consiste à sauver ou à créer 3 millions d'emplois d'ici la fin de 2010. Alors que celui-ci peut être difficile à mesurer dans la pratique, l'existence d'un objectif déclaré constitue un point de départ utile pour évaluer l'impact des politiques proposées.

  Existe-t-il un seul ou un ensemble d'objectifs financiers généraux qu'on tentera de réaliser grâce au programme de stimulants?

- Avant le Budget 2009, le cadre de la politique budgétaire du gouvernement reposait sur divers objectifs financiers déclarés couvrant des horizons prévisionnels variés :
  - *À court terme :* Budgets équilibrés ou mieux année après année;
  - *À moyen terme :* Rapport de 25 % entre la dette fédérale et le PIB d'ici 2011-12 et aucune augmentation des dépenses consacrées aux programmes par rapport au PIB nominal; et
  - *À long terme :* Élimination totale de la dette nette du gouvernement d'ici 2021.

  On précise, dans le plan budgétaire et économique présenté dans le Budget 2009 qu'on ne pourra atteindre à tout le moins les objectifs à court et à moyen termes. Lesquels, parmi ces objectifs, devra-t-on redéfinir ou remplacer?

- Le ralentissement économique actuel s'étend à toute la planète. En tant que tel, les responsables de l'élaboration des politiques au Canada se voient confrontés à plusieurs influences de l'extérieur qui auront des répercussions sur la croissance économique et sur les finances fiscales des Canadiens. De plus, l'analyse du DPB nous porte à croire que le gouvernement ne pourra retrouver une position excédentaire d'ici les cinq prochaines années que s'il adopte des mesures d'austérité (c'est-à-dire en limitant davantage les dépenses et/ou en augmentant les impôts), ce qui compromettrait l'efficacité des mesures de stabilisation fiscale automatique alors que l'économie restera bien en-deçà de sa capacité potentielle.

  Le plan budgétaire du gouvernement permet-il de contrer adéquatement la faiblesse prévue de l'économie et de favoriser une reprise concrète visant à rétablir le niveau d'activité potentiel de l'économie sans limiter la capacité financière du gouvernement de réagir aux pressions à venir sur le plan des dépenses qui sont attribuables au vieillissement de la population?

[16] On peut consulter la fiche d'information prébudgétaire du DPB à l'adresse http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/Breffage_prébudgétaire.pdf.